

联合国
贸易和发展会议Distr.: General
13 July 2012
Chinese
Original: English

贸易和发展理事会

第五十九届会议

2012 年 9 月 17 日至 28 日，日内瓦

临时议程项目 11(b)

关于贸发会议援助巴勒斯坦人民的报告

关于贸发会议援助巴勒斯坦人民的报告：被占巴勒斯坦领土
的经济发展动态¹贸发会议秘书处的说明²

内容提要

与前几年相比，2011 年巴勒斯坦经济发展的长期目标更加难以达到。对流通的限制、援助流量的下跌、私营部门瘫痪、长期性的财政危机等，都给经济前景笼罩了一层乌云。加沙最近的增长恢复，但也是不能持久的。高失业率持续存在，使贫穷状况恶化，两名巴勒斯坦人中就有一人被列为穷人。在当前的情况下，私人需求乏力，巴勒斯坦权力机构的支出减少，这使得预期目标无法实现。捐助方必须使援助付款可预测，与贸易有关的财政收入应该增加，以防止社会经济的全面危机。占领对巴勒斯坦生产基础的影响，特别是对农业部门的影响是毁灭性的。该经济体无法进入西岸 40%的土地，无法获得西岸 80%的地下水，再也无法进入其三分之二以上的放牧地。在加沙，有一半的可耕地再也不能进入，85%的渔业资源也已失去。建立一个农业发展银行，为农业提供信贷和投资，并分担风险，则有利于巴勒斯坦经济的战略发展。尽管资源有限，贸发会议仍在支

¹ 本文件中所采用的名称及材料的编写方式并不意味着联合国秘书处对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或对于其边界或边界线的划法，表示任何意见。根据联合国大会和安全理事会的相关决议和决定，本报告提到被占巴勒斯坦领土时亦涉及加沙地带和西岸，包括东耶路撒冷。使用“巴勒斯坦”一词指巴勒斯坦解放组织(巴解组织)，该组织在 1993/1994 年与以色列签署协定之后，建立了巴勒斯坦权力机构。“巴勒斯坦国”这一提法符合安全理事会第 1397(2002)号决议表示的看法。

² 2012 年 9 月 5 日前，媒体不得引用本文件所载信息。

持巴勒斯坦在各领域的体制能力发展，包括在海关现代化、贸易便利化和巴勒斯坦经济的计量经济建模等方面的培训和技术合作项目。

一. 虚假增长：巴勒斯坦经济继续蒙受损失

1. 被占巴勒斯坦领土(被占巴领土)2011 年和 2010 年的增长率分别为 9.9%和 9.8%。这给人一种经济繁荣的印象，但现实情况是，增长的动因是与建筑有关的活动。这种活动主要是为了在 2008 年 12 月和 2009 年 1 月以色列在加沙的军事行动造成破坏后而对部分建筑物予以修缮。加沙地带的地方经济在 2011 年和 2010 年分别增长 23%和 29%，而西岸的增长率分别为 5.2%和 4.4%。

2. 加沙的强劲增长，原因是前几年的情况恶化造成的低起点，另一个原因是靠援助。其中的原因还有，通过跨界渠道从埃及进口的生产投入和消费品增加，以色列对消费品和国际组织监督的重建活动的材料的进口限制有所放松。但是，对生产投入的进出口的限制仍然很严格。尽管增长强劲，加沙 2011 年的国内实际人均总产值仍然比 2005 年低 10%。因此，表面看到的增长率仍然很容易逆转并受到以色列安全政策的影响。

3. 由于西岸的增长稳定，加沙的增长可能下降，因此巴勒斯坦经济可能在 2012 年会恶化。如果增长的收缩势头增强，再加上持续长期的占领对经济的限制以及十多年来大大低于能力的运作所产生的影响，巴勒斯坦经济条件极其有可能恶化。

A. 对行动的限制、援助的减少和财政危机损害增长

4. 由于继续对人员流通实行限制(西岸的路障从 2010 年的 500 处增加到 2011 年的 523 处)，继续对加沙的经济封锁，巴勒斯坦权力机构的财政危机以及捐助方的支助减少，因此巴勒斯坦经济一直在大大低于潜力的状况下运作。此外，由于更多的巴勒斯坦基础设施被拆毁(特别是房屋)，尤其是在东耶路撒冷和伯利恒周边地区以色列定居点的扩张(联合国中东和平进程特别协调员办事处，2011 年)，因此 2011 年的贫困状况进一步恶化，使各巴勒斯坦“班图斯坦”现有的地形分割更为严重。³

5. 近年来，对维持巴勒斯坦经济和防止出现更严重的社会经济危机来说，援助不可或缺。因此，2011 年捐助方的支助减少，对增长产生了负面影响。但是，经济对援助波动的敏感度只是巴勒斯坦发展问题的一个表象，而不是根源。由于占领和定居点而使巴勒斯坦的自然资源、土地和水丧失，巴勒斯坦生产商被孤立区域和全球市场之外，他们无法采购生产投入，无法出口货物和服务，这是阻碍经济强劲发展的关键的长期制约因素。

³ 在关于占领的经济地理的研究中采用了这一概念。例如：

(a) Farsakh L (2005). *Palestinian Labour Migration to Israel: Labour, Land and Occupation*. New York. Routledge;

(b) South Africa Human Sciences Research Council (2009). *Occupation, Colonialism, Apartheid? A reassessment of Israel's practices in the occupied Palestinian territories under international law*. May. Cape Town; and

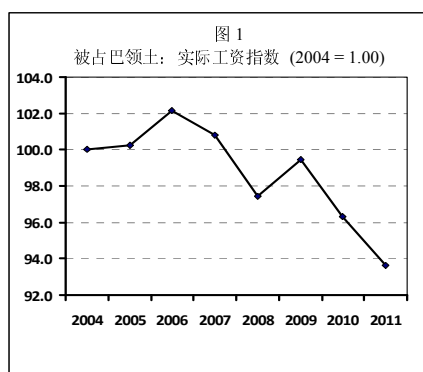
(c) Israeli Committee Against House Demolitions (2012). *Demolishing Homes, Demolishing Peace*. April.

6. 尽管上述制约性的条件阻碍了正常市场经济的建立，因此也不能同时扩大公共收入基础，但巴勒斯坦权力机构(巴权力机构)发起了一项广泛而在政治上困难的财政和体制改革，以促进国内外私人投资的扶持环境。但是，由于以色列坚持执行封锁政策，而且自然资源和经济资源损失严重，因此这些努力的潜在效果很小。

7. 长期的占领以及与日益扩张的定居者/殖民性企业冲突而造成的社会经济影响(Salamanca et al., 2012)，是巴勒斯坦经济发展努力失败的主要原因。要形成可持续的发展，前提条件是结束定居和占领。以色列占领与巴勒斯坦人民之间在经济和政治权利平衡方面如果不发生巨大的转变，那么被占巴领土将仍然难以实现真正的经济复苏。解除以色列对巴勒斯坦工人的限制(包括对他们流通的限制)(国际劳工组织(劳工组织)，2012 年)，解除对商业和贸易的限制，帮助巴权力机构充分获得贸易税收，将是消除占领的不利影响，提高按照联合国各有关决议的呼吁建立拥有主权的巴勒斯坦国的可能性方面的几个首要步骤。

B. 高失业率，以及生产力和实际工资下降

8. 被占巴领土的失业率一直居高不下。2011 年的失业率为 26%，2010 年是 30%，但是，虽然观测到了这种改善，但同时劳工生产力却令人担忧地下降了 4% (巴勒斯坦中央统计局(巴统局)，2012 年)。2011 年，西岸尽管有 5% 的增长，但失业率仍然没有改善，表明有较高创造就业潜力和生产力的部门因占领和严格的流通和进入限制而受到极其大的影响。在加沙，由于国际组织在以色列对进口的限制略有放松后执行了一些项目，因此，2011 年的劳动市场有所改善，失业率下降了 9 个百分点，或 33%。



9. 但是，2011 年被占巴领土的工资增长落后于通货膨胀(巴统计局，2012 年)。因此，2011 年的平均实际工资比 5 年前低 8.4%。平均实际工资的下降在西岸更为明显；加沙略有上涨，但并不改变这样一个事实，即那里的工资只有西岸平均工资的 70%(巴勒斯坦货币管理局(巴货币局)等等，2012 年)。工资的这种收缩，令人想起一些阿拉伯邻国在酿成最近的起义之前的趋势，只能对巴勒斯坦人民面临的越来越严重的社会经济危机火上浇油。

C. 通货膨胀使实际收入减少，使贫穷增加

10. 2011 年，被占巴领土的通胀率为 2.9%，西岸和加沙分别为 3.5%和 0.6%。在西岸，几乎所有商品类，包括燃料等等的价格都有所上涨；电费上涨了 18%，这是由于实行了一项以成本计的统一价格政策以及以色列电力公司提高了价格(巴货币局等等，2012 年)。通胀是引人关注的一个主要原因，也是巴勒斯坦消费者不得不适应以色列的高价格而在最近提出抗议的主要原因。除了购买力下降和生活水准降低以外，通胀还在成本方面使生产商增加压力。

11. 加沙的通胀率低，说明通过活跃的地下隧道经济从埃及进口的货物的供应量较大(巴统计局，2012 年)。值得注意的是，尽管通过地下隧道运输进口商品的成本很高，但进入加沙的主要食品的价格仍然比从以色列进口要便宜 10%至 15% (巴货币局等等，2012 年)。这证实了贸发会议的研究(2011 年、2004 年)，表明如果允许巴勒斯坦经济自由参与国际贸易，巴勒斯坦从以色列或通过以色列进口的许多商品可以以更低的价格通过埃及和约旦的港口获得。

12. 更令人震惊的是，尽管东耶路撒冷被以色列大都市“大耶路撒冷”包括在内，但它的贫穷率仍然高于加沙。贫穷率从 2006 年的 64%飙升到 2012 年的 78%(以色列公民权利协会(公民权协会)，2012 年)。贫穷率急剧上升的原因是：失业率高，影响到了在耶路撒冷的 40%的巴勒斯坦男性和 85%的巴勒斯坦女性；缺乏市政基础设施以及住房和经济机会；隔离障碍以及该市越来越孤立立于巴勒斯坦经济体的其他地区，在与西岸其他地区的社会和政治融合方面产生了不利影响。

13. 长期的粮食不安全反映出了严重的贫穷问题。三名巴勒斯坦人中有两人受粮食不安全的影响。最近的数据显示有 33%的巴勒斯坦家庭得不到粮食安全，还有 13%的家庭易受粮食不安全的影响，21%的家庭能勉强得到粮食安全。这个问题在加沙要严重得多，那里有 52%的家庭没有粮食安全，还有 13%的家庭易受粮食不安全的影响(世界粮食计划署(粮食署)、粮食及农业组织(粮农组织)和巴统计局，2010 年)。

D. 尽管巴权力机构实行改革，财政危机依然存在

14. 2011 年巴权力机构继续开展始于 2008 年的大范围努力，以减少预算赤字，实现财政可持续性，减少对捐助方支助的依赖。这些改革是在捐助方支助减少、发展支出地和基础设施被破坏等恶劣的环境下开展的。同时，私营部门没有能力来减轻巴权力机构的财政压力，它们无法扩大投资和输出，因而也不能扩大税基并创造体面的就业来减少巴权力机构作为最后雇主的压力。

15. 2011 年，巴权力机构继续努力减少对各市的公用事业补贴(净借贷)，它实行了一项统一的电费制度，实行预付电表制，使缴费率有所提高(巴勒斯坦民族权力机构(民族权力机构)，2011 年)。巴勒斯坦权力机构还起草并颁布了一项收入税法，以增加收入税的收入，从占国内总产值 1.5%的低水平提高到接近于 5%的区域平均水平，并减少对间接税及其所含的累退内容的过度依赖。

表 1
被占巴勒斯坦领土经济：关键指标 ^a

	1995	1999	2002	2005	2008	2009	2010*	2011*
宏观经济绩效								
内产值实际增长率(%)	6.0	8.8	(13.3)	8.6	7.1	7.4	9.8	9.9
内产值(百万美元)	3 220	4 179	3 433	4 634	6 247	6 764	8 331	8 769
国民总收入(百万美元)	3 699	4 932	3 656	4 992	6 884	7 311	8 930	9 426
国民可支配收入(百万美元)	4 099	5 306	4 708	6 120	10 057	9 437	10 921	11 790
人均内产值(美元)	1 400	1 493	1 125	1 410	1 737	1 827	2 186	2 232
人均国民总收入(美元)	1 608	1 763	1 199	1 519	1 914	1 975	2 343	2 399
人均国民总收入实际增长率(%)	0.7	4.1	(16.7)	7.2	5.2	2.7	6.4	5.3
人口和劳动力								
人口(百万) ^a	2.34	2.96	3.23	3.51	3.83	3.94	4.05	4.23
失业率(%) ^b	32.6	21.7	41.2	29.0	32.4	30.1	30.0	25.8
总就业人数(千)	417	588	452	603	667	718	744	837
在公共部门	51	103	125	145	161	181	179	181
在以色列和定居点	68	135	42	56	67	73	78	84
财政收支(占 GDP 的%)								
扣除欠款和结算款的收入净额	13.2	23.9	8.5	29.5	25.1	23.6	23.1	24.5
经常支出	15.3	22.6	29.0	43.0	46.2	47.2	36.9	36.9
总支出	25.6	29.9	35.4	49.2	55.6	49.8	41.5	41.2
综合结余—现金收付制	(12.3)	(6.1)	(27.0)	(19.7)	(30.5)	(26.2)	(18.4)	(16.7)
对外贸易								
经常转账净额(百万美元)	400	399	1 096	1 175	3 230	3 219	1 991	2 364
货物和服务出口额(百万美元)	499	684	380	613	960	919	1 151	1 015
货物和服务进口额(百万美元)	2 176	3 353	2 519	2 864	4 086	4 363	4 626	4 192
贸易余额(百万美元)	(1 677)	(2 670)	(2 139)	(2 250)	(3 126)	(3 444)	(3 475)	(3 177)
贸易余额(占 GDP 的%)	(52.1)	(63.9)	(62.3)	(48.6)	(50.0)	(50.9)	(41.7)	(36.2)
与以色列的贸易余额(百万美元)	(922)	(1 598)	(886)	(1 945)	(2 888)	(2 558)	(2 841)	(2 677)
与以色列的贸易余额(占 GDP 的%)	(28.6)	(38.2)	(25.8)	(42.0)	(46.2)	(37.8)	(34.1)	(30.5)
巴权力机构与以色列的贸易总额/ 巴权力机构贸易总额(%) ^c	92.3	69.7	56.3	83.6	89.7	74.4	75.6	84.7
巴权力机构与以色列的贸易总额/ 以色列贸易总额(%) ^c	4.3	3.9	2.1	2.7	2.8	3.0	2.8	2.5

资料来源：巴勒斯坦中央统计局(巴统计局)、巴权力机构财政部、货币基金组织、国际劳工组织(劳工组织)和以色列中央统计局。

* 初步估计。

^a 由于巴统计局无法进入东耶路撒冷，这些数字不包括东耶路撒冷，但人口数字除外。

^b 按照劳工组织的“宽松定义”，失业率包括“失去找工作信心的工人”。

^c 巴勒斯坦和以色列的贸易数据指货物、以及非要素和要素服务。

16. 尽管做出了上述努力，但预算赤字依然存在，因为岁入和捐助方的支助减少低于预期。从 2009 年至 2011 年，经常性现金预算减少约 11 个百分点，达到 GDP 的 12.4%(1999 年，这项节余为盈余 1.3%)。就承诺而言，经常性赤字在近三年减少了约 12 个百分点(巴勒斯坦民族权力机构(巴民族权力机构)财政部，2012 年)。

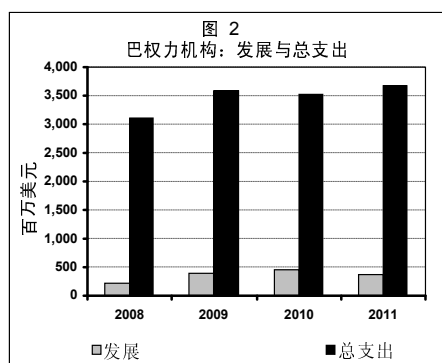
17. 即使巴权力机构的岁入从 2009 年的 18 亿美元增加到 2011 年的 22 亿美元，但仍然低于预测。发生这种情况的原因是加沙的 GDP 增长不产生岁入，西岸的增长慢于预期。在支出方面，控制支出的措施使得特权减少，业务和资本支出减少，巴勒斯坦保健部门和整个加沙的公共就业减少。因此，总支出保持在 2009 年 32 亿的水平。

E. 捐助方的支助和税收不确定，债务额提高，增加了财政脆弱性

18. 向被占巴领土的经常性净转账(主要是捐助方支助)2011 年为 24 亿美元，比前两年减少 27%。预算支助为 9.8 亿美元，这笔支助比巴权力机构这一年的资金需求总额短缺 5.2 亿美元，这迫使巴权力机构从国内银行借款，对私营部门供资者和公共养恤金的欠款越积越多。欠款增加 5.4 亿美元，欠国内银行的债务就增加了 1.4 亿美元，到 2011 年底达到 11 亿美元，占公共岁入的 50%(中东协调员，2012 年)。债务和欠款的增加，将削弱巴权力机构今后几年的财政状况，因为还债将优先于执行计划的预算。

19. 2012 年的外部资金需求总额估算为 13 亿美元的预算支助，3 亿美元的发展支助，初步指标表明资金缺口为 5.4 亿美元。如果得不到资金，这个缺口将迫使巴权力机构削减基本服务的支出，再次从已经面临过度风险的国内银行寻求资金，并继续积累对已经紧张不安的私营部门的欠款。这对巴权力机构自身的可持续性造成严重的威胁，除非捐助方承诺提供充分的援助资源，并及时兑现。

20. 巴权力机构的财政不稳定，其中一个关键原因是，根据《巴黎议定书》的规定，以色列代表巴权力机构征收巴勒斯坦贸易结算收入，因此这笔收入必须通过以色列。2011 年 5 月和 11 月，以色列一如 2002 年和 2006 年，为了推进它的政治目标而即使扣留的资金最终转到了巴权力机构的账上，但这项措施扰乱了巴权力机构的财政状况和巴勒斯坦经济，因为公共支出是经常增长的一个关键来源，结算收入占总收入的 70%(世界银行，2012 年)。扣留结算收入，削弱了巴权力机构履行其对私营部门的合同义务和准时支付工资的能力。这种做法还影响到投资前景，因为它创造了一种不确定的气候，增加了私人供资方和债权人的风险。



21. 巴勒斯坦财政困境的另一个关键因素，是发展支出占预算的比例微不足道，2008 年只达到 2.15 亿美元，即占 GDP 的 3.4%。2011 年，发展支出略有增加，达 3.68 亿美元，即占 GDP 的 4.2%。在这方面必须强调，鉴于基础设施的损耗和对许多巴勒斯坦生产基础的限制，由于低水平的发展支出而造成的利益损失很可能非常高。

22. 巴权力机构长期的财政薄弱，主要原因是一种通过向以色列流失收入的财政收费制度以及在征税和确保方面没有主权的问题。这缩小了税基，降低了征税率，增加了巴权力机构针对经常性人道主义和经济危机的支出义务的压力。巴民族权力机构国民经济部就占领对 2010 年巴勒斯坦经济造成的经济成本(已损失的产出潜力计)做了一项估计(2011 年)，估计的损失为 69 亿美元，即约占 GDP 的 82%。如果没有这种损失，巴权力机构的账户可以达到平衡，可以有大量资源用于发展。这种经常性的隐性成本阻碍了经济增长，使增长对发展的影响微不足道。

23. 有人认为可以通过进一步削减公共支出实现财政可持续性，这不仅忽视了财政危机的真正原因，而且单纯从财政上来看，这也是不攻自破的。巴权力机构进一步削减支出，将对政府资产负债表两个方面都会带来压力。随之会引起经济增速放慢，减少税收，并使得巴权力机构遏制随之发生的贫穷的社会支出膨胀。2006 年至 2011 年，实际的公共平均工资下降 8.4%，而公共就业几乎停滞不前(巴统计局，2012 年)。对公共就业和工资的进一步压力，特别是在加沙，不仅可能使经济发生萧条，而且还会削弱社会和谐，破坏在未来建立一个有生存力的巴勒斯坦国而奠定体制基础方面所取得的成就。

24. 要对巴权力机构的财政困境做分析，就必须承认，公共就业和社会支出的水平反映了这样一个事实，即：以色列的占领遏制了私营部门创造就业和增加税收的能力。将巴勒斯坦公共部门的工资额占 GDP 的比例与其他国家做比较，会使人产生误解，因为这样的比较忽略了占领的影响，可能会因此而采取令人怀疑的政策。因此，如果要将巴勒斯坦的社会经济指标与区域平均值做比较，都应该考虑高度依赖援助，巴勒斯坦受以色列货币政策的影响并依赖以色列的货币，以及缺乏主权，进入或获得土地、水和自然资源受到限制等的因素。

25. 要维护巨额的雇员工资义务造成的公共预算负担以及通常应该由主权国家负责的一系列安全和公共体制支出，对一个自治当局来说，唯一可用的工具，似乎只能是推行这种财政政策。但是，巴权力机构越来越必须要通过“结构改革”来单独承担连中低收入国家也难以承担的财政责任，而且这种改革在这种情况下至少可以说是不适当的。这种措施，以及降低有效的巴勒斯坦“社会保护底线”，使中低收入的家庭和国内生产商都承受了巨大的负担。这种情况，在紧张的三方社会对话后，还是引起了公众的抗议，但仍然没有得到改观。关于巴勒斯坦财政危机的辩论一直没有结果，要摆脱这种状态，有关各方都必须根据国际法做出估计，即：巴权力机构对继续存在这种现状付出代价的义务应该在哪一点上结束？国际社会和占领国对此的义务应该在哪一点上开始？

F. 贸易赤字和对以色列的经济依赖依然存在

26. 2011 年，巴勒斯坦的出口未见复苏。出口的不景气，反映了生产能力的下降，反映了私营部门所面临的不利环境，反映了对流通的限制。此外，对加沙的封锁使其出口能力大量丧失，对它的伤害特别大，因为加沙的农业及其大多数的工业是以出口为导向，并严重依赖进口商品的。2011 年，巴勒斯坦的出口下降 1.36 亿，略超过 10 亿，占 GDP 的 12%。进口也有所下降，减少了 4.34 亿美元，达 42 亿美元，占 GDP 的 48%。因此，尽管比前几年所占 GDP 的比例略降低，即占 36%，但贸易赤字仍然保持在 32 亿美元。

27. 鉴于巴勒斯坦严重依赖以色列作为进口来源和出口的目的地，因此对以色列的贸易和经济依赖仍然是一个严重的问题。2011 年，与以色列的贸易占巴勒斯坦贸易总额的 83%，83% 的进口源自或通过以色列，80% 的出口由以色列的市场所吸收。因此，巴勒斯坦与以色列的贸易赤字占赤字总额的 84%，占 GDP 的 31%。

28. 这种高度的依赖使巴勒斯坦经济失去了更具竞争性的进口来源和出口市场，使其更加容易受到以色列商业周期和安全政策的影响。从 2008 年至 2011 年，由于以色列加紧限制，巴勒斯坦向以色列的出口大幅度下降了 24% (货币基金组织，2012 年)。因此必须减少对以色列的贸易依赖，对巴勒斯坦的贸易作重新定向，促进它融入贸易安排较为优惠的阿拉伯和区域经济。2012 年 4 月在多哈的贸发十三大期间举行了一次专题讨论会，在这次讨论会上，专家们指出，⁴ 恢复这些历史上的贸易路线，对振兴巴勒斯坦出口部门和整个经济，是不可或缺的。

⁴ <http://unctad.org/en/pages/InformationNoteDetails.aspx?OriginalVersionID=18>.

G. 巴勒斯坦发展的关键障碍

29. 在贸发十三大上，成员国同意必须评估被占巴领土的经济发展前景，并研究对贸易和发展的障碍。这样做的目的应该是帮助减缓强加在巴勒斯坦领土上的不利的社会经济条件，并予以作为国际社会对建设一个独立的巴勒斯坦国的承诺。这几年来对被占巴领土经济的系统监测表明，尽管有一些表面现象似乎与此相反，但巴勒斯坦经济面临的关键障碍都与占领有关，而与巴权力机构的经济政策的关系则并不很大，因为严格地说，它的经济政策的范围是有限的。以色列的占领抹杀了市场机会，收缩了生产单位赖以发展的土地和自然资源，因生产商的成本和风险增加而阻碍了私营部门的投资。

30. C 区(受以色列控制)占西岸土地的 63%，但它的公共基础设施和私人投资受到限制。巴勒斯坦在这一地区的投资活动需要得到以色列的允许。巴权力机构关于这种许可的申请一律遭到拒绝，或者至少是拖延几年。例如，关于巴勒斯坦税务局执行 Wadi Azumar 废水项目的许可申请在十年以后才得到允许。这种严峻的条件影响了对国家战略物资和自然资源的获得，因此，国家建设只是一个可望而不可及的概念。在当前的条件下，所有努力都应该围绕防止定居和占领对巴勒斯坦经济和社会的进一步侵犯，确切地说应该予以逆转。

31. 中东协调员在提交 2012 年 3 月 21 日在布鲁塞尔举行的特设联络委员会会议的报告(2012)中说，“缺乏一个与巴勒斯坦建国计划所获进展相称的政治前景，这仍是一个根本障碍，导致无法给当地巴勒斯坦人带来更有意义的变化。”巴勒斯坦经济的复苏需要就联合国有关决议设想的两国之解决办法采取可靠的步骤。只有解除对加沙的封锁封闭以及对 C 区的公司投资、土地控制和使用、自然资源管理的限制，才可能走上持续的经济增长的轨道。经济复苏还需要有及时、可预见和大量的捐助方支助，不仅要有财政支助，而且还要对投资予以融资，以复兴遭到破坏的生产基础。

二. 被封锁的巴勒斯坦农业

32. 农业部门是巴勒斯坦经济生存和两国之解决办法得以实现的基石。但是，该部门一直未能发挥战略作用，因为土地被剥夺，巴勒斯坦农民不能进入农业地区，也无法进入内部和外部市场来出售他们的产品并购买生产要素。

33. 西岸和加沙的农业可耕地估计为 1,925 平方公里(占总面积的 31%)。可耕地的 91%在西岸，其余在加沙地带。由于在获得水资源方面受到限制，灌溉农业只占可耕地的 14%，其中 56%在西岸。雨养旱区占耕地的 86%，其中 97%在西岸。地下水是加沙灌溉的主要来源(巴民族权力机构农业部，2010 年)。

34. 2011 年，农业部门占 GDP 的 5.5%，约占就业总数的 12% (巴统计局，2012 年)。在农业部门受雇的 292,000 工人中，约有 94%是无报酬的家庭成员(巴货币

局等等，2012 年)。农业部门约占巴勒斯坦出口的 15%，主要的出口商品是橄榄、橄榄油、蔬菜和切花。

35. 巴权力机构认识到农业部门的实际作用及其对奠定今后发展的牢固经济基础的潜在贡献，更不用说它是粮食、收入和就业的来源了，尤其是在危机时期。因此它发表了关于在建设有国际竞争力的可持续农业方面的目标(巴民族权力机构农业部，2010 年)。但是，1999 年以来，巴权力机构面临的困难越来越大，无法向这一受困的部门提供充分的支持。因为紧急状况以及经济和人道主义频，花掉了它大量的注意力和资源。因此，近年来的农业只占捐助方支助和巴权力机构预算拨款的 1%。

A. 对流通的限制、定居点和隔离障碍侵蚀了农业生产基础

36. 对巴勒斯坦人和货物的流通限制对农业部门造成特别严重的伤害。这种限制削弱了农民进入自己土地开展必要的工作的能力，也削弱了他们进入市场，获得进出口的农业投入和输出的能力。易腐烂和保质期短的农产品受这种措施以及在检查站卸货装货的影响特别严重。因此，生产和交易成本大幅度增加，减少了巴勒斯坦生产商的利润。他们发现越来越难以与以色列定居点受到补贴的产品进行竞争，因为以色列定居点的生产商使用的技术先进，用水不受限制，能够以正常的成本不受限制地进入市场。

37. 另一个不利因素是，由于生产性树木被连根拔掉，土地被填平，取不到水，因此农业的生产基础遭到系统的损害。在第二次“起义”中(2000 年至 2006 年)，以色列在加沙拔掉了 100 万棵树，在西岸拔掉了近 60 万棵树(西班牙国际合作署，2007 年)。据估计，1967 年来拔掉了约 250 万棵果树(巴民族权力机构国民经济部，2011 年)。以色列对 C 区巴勒斯坦土地(占西岸的 63%)管制使农业土地和牧场大幅度减少。在 200 万德南⁵ 的巴勒斯坦牧场中，只有 31%可供放牧(巴民族权力机构农业部，2010 年)。

38. 隔离障碍以及定居点和有关的基础设施的增加，造成巴勒斯坦重要的农田和水资源的实际损失。这种障碍导致巴勒斯坦生产者无法进入西岸西部大量的肥沃土地，使社区隔离，使内部市场支离破碎。到 2009 年，近 9,000 德南的灌溉土地被征用来建造障碍，现在，西岸的土地有 10%沦陷于隔离障碍与 1967 年边界之间的“夹缝区”(世界银行，2009 年)。在该地区拥有土地的数千名巴勒斯坦人必须从以色列当局获得难以获得的许可才能进入自己的土地并进行劳作。即使申请被拒绝的比例很高，但农民在获得许可后仍然会发生另外的问题。农民也许不能为工人获得进行农业劳动的许可；隔离障碍上的大门常常数天不开；在农民经过隔离障碍时，他们必须通过大门运输农业设备并在当天运回，因为他们不得不在自己在“夹缝区”的土地上留存设备。

⁵ 1 德南等于 1,000 平方米。

39. 自 2007 年，以色列封锁加沙，严格限制捕鱼以及进出口活动，使已经不景气的农业部门每况愈下。以色列 2008 年 12 月/2009 年 1 月的军事占领及其后果，使这种严峻的状况更形恶化。由于农业生产基础，如耕地、田地、树木、建筑物、温室、苗圃、道路、灌溉网络和牲畜生产设施等等，都遭到大规模的破坏，因此，产出和就业也遭受严重损失。农民也不得进入沿以色列边界 300 至 1,000 米宽的“缓冲”区内的农田。到 2009 年，加沙 46% 的农田有的无法进入，有的已荒芜(巴民族权力机构农业部，2010 年)。加沙的供水受到限制，地下水越来越不适合用于农业和人的饮用，因为它的盐碱度高，受到未处理的废水的污染，巴权力机构又没有能力来修建遭到破坏的基础设施。

40. 巴勒斯坦的捕鱼业也几乎完全瘫痪，2000 年以来渔民捕鱼的范围越来越小。在加沙海岸近海的捕鱼被限制在 3 海里以外，而不是《奥斯陆协定》所规定的 20 海里。此外，在允许捕鱼的海域的产量也有所下降，原因是过度捕鱼，以及 2008 年 12 月以色列军事行动期间将污水处理设施破坏后污水倾倒入海，使这些海域遭到污染。因此，自 2000 年以来，渔民的人数减少了 66%。

B. 在获得水资源方面的障碍以及质量下降

41. 1993 年《奥斯陆协定》第 40 条作出临时安排，由巴权力机构来开发和利用巴勒斯坦的水资源。该条款只将西岸 3 个含水层的四分之一的水(1 亿 3,850 万立方米)规定给巴勒斯坦人，而以色列则获得其余所有的水。第 40 条承认巴勒斯坦的用水权，但在最后 前对这种权力不作界定。在五年的“临时安排”期间，与水有关的决定应该经过双方同意而作出。但是，这项安排给予巴勒斯坦人的水资源的比例太小。该临时安排在原定到期日以后却继续存在了 15 年以上。此外，双方权力的不平等，以色列定居点的基础设施以及对 C 区的控制，都确保了以色列对被占巴领土上水资源分配的绝对地位。

42. 以色列控制着巴勒斯坦人采集的水的量，并对巴勒斯坦在水务基础设施方面的投资拥有否决权，但巴权力机构却没有这种权力，也得不到以色列的用水数据。以色列采集的水量一直超过第 40 条的规定，它夺取了巴勒斯坦 82% 的地下水，以用于其境内或定居点。这种过度抽水可能会使含水层枯竭，对未来巴勒斯坦的水资源是一个严重的威胁(巴民族权力机构农业部，2010 年)。同时，巴权力机构和巴勒斯坦农民却没有权力建造水井来满足对水日益增长的需求，即使几乎所有的水都源自西岸境内。实际上，以色列得到临时安排确定的份额更多的份额，而巴勒斯坦人的所获则比这项安排的要少，它不得不从以色列进口 50% 以上的用水(Ma'an, 2010 年)。

43. 自从 1967 年的占领以来，巴勒斯坦人一直取不到约旦河的水以及注入约旦河的自然泉水，再也不能予以作为农用了。如果可以获得约旦河的河水，那么巴勒斯坦的供水量就会大为增加。此外，夺走西岸的土地来建造定居点，使以色列当局对西岸 152 个淡水泉所控制的数量的数量越来越多。因此，农业活动更加难

以为继，许多巴勒斯坦农民丧失了生活来源，被迫放弃耕作(人道主义事务协调厅(人道厅)，2012 年)。

44. 加沙没有水源，所有的农用水都来自水井。关键问题是由于以下原因而使水的质量恶化：(a) 2008 年 12 月和 2009 年 1 月期间以色列军事行动破坏了水务基础设施，包括水井；(b) 持续性的封锁，阻碍巴权力机构重建被破坏的基础设施。

45. 由于对钻井和水务基础设施恢复的限制，巴勒斯坦人均采水量一直在下降，到 2009 年只占以色列的 25%。此外，巴勒斯坦人只能得到西岸水系年补充水量的 10%(巴民族权力机构国民经济部，2011 年)。世界银行(2009 年)表示，巴勒斯坦可灌溉土地只有 35%是实际上得到灌溉的，这使巴勒斯坦经济承受了惊人的成本：110,000 个就业岗位丧失，10%的 GDP 损失。

C. 对进口投入品的限制和缺乏信用，降低了农业生产力

46. 以色列出于安全禁止进口肥料，对巴勒斯坦农业产生了有害的影响。它造成的问题小自基本肥料缺乏供应，大到高成本采用不可持续的替代品，使土壤质量降低，造成生产力降低，利润减少。据估计，自从对化肥进口实行禁止以来，农业生产力下降了 20%至 30%，但这项禁令不适用于在西岸的以色列定居点(巴民族权力机构国民经济部，2011 年)。

47. 缺乏融资，是对巴勒斯坦农业的另一个严重制约因素。信贷极其有限，原因是典型的农业生产单位都是小规模，缺乏可接受的商业贷款担保品，由于气候、价格波动和频频的政治冲击而造成农业生产的风险很高。每年的农业贷款需求估计为 1 亿 5 千万美元(巴民族权力机构农业部，2010 年)。尽管需求较少，但由于其所涉的风险，贷款机构仍未能满足这项需求，例如，从 2011 年 1 月至 9 月，农业占银行私人信贷总额的比例只有 1%，而贸易、建筑和服务部门则分别为 21%、17%和 16%(巴货币局等等，2012 年)。

D. 橄榄产量长期下跌

48. 橄榄树因其经济、社会、历史，乃至精神方面的意义而在巴勒斯坦人的生活中起着关键的作用。它的果实、油、沉淀物、木材和树叶等，都被全世界的巴勒斯坦家庭用作巴勒斯坦主食的主要材料，用于制造肥皂、医药和燃料，制作装饰性工艺品，以展示巴勒斯坦环境、社会和文化的丰富景观。橄榄树园在被占巴领土上覆盖了 94 万德南的巴勒斯坦土地，即约占其总面积的 15%，通过与食品业以及传统肥皂和工艺品等等其它行业的橄榄次级部门占农业总收入的 15%。它还能减缓失业和贫穷的影响，每年提供了 300 万到 400 万天的季节性就业，支助了 100,000 个巴勒斯坦家庭。但是，橄榄油产量在下降，从 2000-2004 年期间年均产量 23,000 吨下降到 2007-2010 年期间的 14,000 吨。因此，2009 年的橄榄油进口占国内需求的 50%(巴民族权力机构农业部，2000 年)。

49. 巴勒斯坦农民面临多重挑战，使橄榄产量减少，质量降低。由于以色列对农业投入品的限制，他们大幅度减少使用肥料。此外，特别是在收获季节，农民进入自己的园林受到限制。例如在 2010 年，巴勒斯坦农民关于进入自己的“夹缝区”的园林的申请有 40%遭到拒绝。隔离障碍上的大门开放时间有限，即使在收获季节也是如此。此外，在西岸的定居点周围的巴勒斯坦橄榄树林遭到定居者的连根拔除，破坏和烧毁。据估计，自 1967 年以来，已经有 80 万株高产橄榄树被拔掉(巴民族权力机构国民经济部，2011 年)，而仅在 2011 年的前三个季度就有 7,500 多棵橄榄树被摧毁。

E. 农业应该对可持续发展发挥战略作用

50. 尽管巴勒斯坦的农业自 1976 年以来遭受沉重损失，但它仍然是巴勒斯坦经济中的一个复苏能力最强，最有战略性的部门，与其它部门相比，能够实现更快，更持续地复苏。一些研究表明，消除对该部门的限制，完全无限制地获得土地和水，进入市场，再加上对基础设施的充分投资，就能使 C 区和约旦河谷的灌溉农业土地有大量的扩大，使农业增值上升到 GDP 的 25%以上(巴民族权力机构国民经济部，2011 年)。

51. 目前，巴勒斯坦的农业也许只发挥了其潜力的四分之一，要予以发展，就急需解决巴勒斯坦对土地和水资源无控制权(如果不是主权的话)的问题。没有控制权，就难有机会设计和执行关于开发并最佳利用巴勒斯坦稀缺的土地和水资源的计划。巴权力机构应该在国际社会的支持下考虑采取纠正行动，以弥补以色列的限制对巴勒斯坦农业的影响，并就市场未能向农民提供充分的资金和保险作出补偿。上述纠正措施可以采取对某些生产要素进行补贴的形式，以便对由于以色列的禁止而造成的肥料稀缺和低质量问题进行补偿。这种措施也可以采取以下各种方案的形式：就拔掉的树木向农民作补偿并重新植树的方案，在国内外推广巴勒斯坦农产品的方案，土地改良和开垦的方案。但是，任何这种行动的一个前提条件，是增加农业在巴权力机构的预算和捐助方支助中的份额。

52. 农业部门是巴勒斯坦经济的一个主要支柱，它在维护巴勒斯坦土地和水，防止被剥夺和割据方面发挥着战略作用。因此急需建立一个供资充分而非营利性的公共农业开发银行。除了对执行上段所列的措施作出贡献以外，这种银行的任任务还有：分担农业活动的风险，向农民提供信贷和保险服务，支持营销和收获后的业务，对农业和水务基础设施的提供资金和担保。

三. 贸发会议对巴勒斯坦人民的援助

A. 框架和宗旨

53. 按照联合国有关决议作出的重申，并根据贸发十大、十一大和十二大的授权，以及最近于 2012 年 4 月在多哈举行贸发十三大的授权，贸发会议在 2011 年

继续支持巴勒斯坦人民处理独立的社会经济情况，并为一个主权的巴勒斯坦国所需的人力和体制能力开展建设。

54. 在《多哈授权》第 31(m)段中，成员国展叙并延长了贸发会议的授权，即：通过评估巴被占领土的经济发展前景和审查对贸易和发展的障碍来援助巴勒斯坦人民。成员国还请贸发会议“作为国际社会建立独立的巴勒斯坦国的承诺的一部分，通过投入十足的资源和有效的业务活动，加强向巴勒斯坦人民提供援助的方案，并从而按照《阿克拉协议》的规定，缓解巴勒斯坦人民遭受的不利的经济和社会状况。”

55. 贸发会议向巴勒斯坦人民提供援助，利用了它通过将近三十年持续为巴勒斯坦的发展提供实质性支持中积累起来的对巴勒斯坦经济的全面了解。贸发会议的工作以及分析和政策研究，都力争加强巴勒斯坦公共部门的体制能力和支持巴勒斯坦私营部门。为克服资金短缺和实地的困难条件，贸发会议继续采用有选择业务模式，以应对巴勒斯坦人民不断变化的需求。

56. 关于向巴勒斯坦人民提供技术援助的多方面方案，吸取了贸发会议的全部经验，并载于巴权力机构、巴勒斯坦私营部门、民间组织、联合国机构和其他国际组织的密切合作下予以执行。这项方案强调对贸易、金融和企业发展进行相互关联的处理，并分成以下四个组类开展技术援助活动：(a) 贸易政策和战略，(b) 贸易便利化和物流，(c) 经营和发展，(d) 企业、投资和竞争政策。虽然上述组类可以独立于任何其他的发展背景予以处理，但巴被占领土的情况特殊，因此贸发会议的贡献就更为重要。

B. 当前在开展的业务活动

57. 作为当前对巴勒斯坦私营部门体制建设和加强巴勒斯坦托运人理事会作出贡献的一部分，贸发会议与加拿大国际开发署签订了一项价值 210 万美元的捐款协议，以便为一项题为“发展巴勒斯坦贸易便利化能力”的三年期技术合作项目提供资金。项目的执行始于 2011 年 4 月。项目的目标是，加强提高托运人对贸易便利化方面国际承认的最佳做法的认识，向托运人和决策者在贸易便利化领域提供培训和咨询服务，以建立巴勒斯坦托运人(出口商和进口商)的知识基础。2011 年委托就巴勒斯坦贸易便利化问题开展研究，举行了两次讲习班，70 多人参加了培训。

58. 2011 年，贸发会议援助巴勒斯坦人民股与巴勒斯坦中央统计局签署了一份“谅解备忘录”，以提高巴统计局的经济建模和预报能力，并提高巴权力机构编制、评价并解释经济、人口和劳动力指标的能力。在这方面，贸发会议开展了一项为期一周的培训方案，以训练巴权力机构和巴统计局的工作人员使用巴勒斯坦经济的宏观计量经济学模型。贸发会议将其巴勒斯坦经济宏观计量经济学模型转交给了巴统计局。该模型已经在用于，并将继续用于编制巴统计局的官方经济预报。贸发会议将在需要的时候继续向巴权力机构和巴统计局提供有关的培训和咨

询。这项活动的另一个目标是提高巴权力机构拟订替代经济政策的能力，这是贸发会议在它的研究和政策建议中一直强调的。

59. 贸发会议在 2011 年继续开展支持巴勒斯坦海关的活动。随着前 3 个项目取得的重大成就，贸发会议自 1999 年起一直在建设巴勒斯坦海关的能力和使之现代化方面发挥着关键的作用。贸发会议的贡献有：实行海关数据自动化系统，向巴权力机构的职司人员和信通技术人员以及私营部门的代理人提供广泛的培训。因此，巴勒斯坦海关局能够实行新的海关程序，加强海关控制，大大加强了税收，更有效地实行与以色列海关系统的接口。在上述成就的基础上，并与巴权力机构协调，贸发会议于 2011 年编制了一份关于采取新的干预行动的项目文件，以巩固以前取得的成果，并将海关数据自动化系统转交给巴权力机构。欧盟委员会同意为新的技术合作项目供资，该项目预期在 2012 年开始。

60. 在题为“为在亚洲和北非阿拉伯国家实现千年发展目标促进次区域以增长为导向的经济和贸易政策”的项目下开展了各项研究和讨论，从而就扶贫贸易和增长战略、基础设施和体制的问题出版了一部著作，以促进贸易统计数据的区域一体化和协调。这本著作的阿拉伯文和英文版已经于 2012 年初出版。贸发会议成功地于 2011 年初完成了这项“第六批发展账户”项目的执行工作。该项目有利于巴被占领土和其他四个阿拉伯国家，为参加该项目的经济体的决策者、贸发会议工作人员以及专家之间交换意见和交流经验提供了一个平台。

61. 贸发会议承办并培训巴勒斯坦外交官，于 2011 年 9 月将他们介绍进日内瓦的联合国系统。这项工作是与巴勒斯坦权力司(联合国政治事务部的一个司)合作开展的，是关于加深巴权力机构外交官对联合国系统的了解的年度项目的一部分。培训范围包括贸发会议的工作范围，其中包括贸易和发展理事会的会议以及联合国在日内瓦的其他机构的工作。

C. 资源的筹集、协调和统一

62. 去年，贸发会议对巴被占领土开展了几次访问，与巴权力机构的有关工作人员和官员进行了会晤，确保在各层面上的统一。此外，贸发会议还通过它在当前提供的咨询服务、能力建设和培训等加强与国民经济部和财政部的联系。贸发会议还与联合国国家工作队以及在巴被占领土上工作的所有联合国机构和捐助国保持着密切的关系。

63. 2010 年 12 月，贸发会议国家工作队核准了贸发会议的建议，以便将联合国机构间贸易和生产能力小组介绍到巴被占领土。这项倡议的目的是在一个活跃的框架内发展巴勒斯坦的贸易和生产部门，以促进以下两方面工作的相互协同：人道主义干预和建设巴勒斯坦生产基础；协调和统一联合国所有机构涉及到该小组的活动。在巴被占领土上落实这项倡议，需要预算外资源。

64. 要保持贸发会议取得的成就，并以此为基础继续发展，就必须筹集额外的资源，以解决被占领下的巴勒斯坦经济的特别需求，并提供实质性的咨询服务和技术合作活动。虽然预算外资金在 2011 年有所增加，但贸发会议仍然需要更多的资源，以便在今后几年按照《多哈授权》扩大它的活动。

参考文献

- ACRI (2012). *Policies of Neglect in East Jerusalem: The Policies That Created 78% Poverty Rates and a Frail Job Market*. May.
- Agencia Española de Cooperación Internacional (2007). *A Review of the Palestinian Agricultural Sector*.
- ILO (2012). *The Situation of Workers of the Occupied Arab Territories*. Report of the Director-General. Appendix. International Labour Conference, 101st session. Geneva.
- IMF (2012). *Recent Experiences and Prospects of the Economy of the West Bank and Gaza*. Staff report to the Ad Hoc Liaison Committee. Brussels. 21 March.
- Ma'an (2010). *Draining Away: The Water and Sanitation Crisis in the Jordan Valley*.
- OCHA (2012). The humanitarian impact of the takeover of Palestinian water springs by Israeli settlers. March.
- PCBS (2012). *Performance of the Palestinian Economy*. May.
- PMA, PCBS and MAS (2012). *Quarterly Economic and Social Monitor*. 27. February.
- PNA (2011). Building the State of Palestine: A success story. Report to the Ad Hoc Liaison Committee. New York. September.
- PNA MoA (2010). *Agriculture Sector Strategy: "A Shared Vision" 2011–2013*. July.
- PNA MoF (2012). *General Budget Law of Fiscal Year 2012*. March.
- PNA MoNE (2011). *The Economic Costs of the Israeli Occupation for the Occupied Palestinian Territory*. September.
- Salamanca OJ, Qato M, Rabie K and Samour S (2012). Editors' introduction. Past is present: Settler colonialism in Palestine. *Settler Colonial Studies*. 2 (1).
- UNCTAD (2011). *Rebuilding the Palestinian Tradable Goods Sector: Towards Economic Recovery and State Formation*. UNCTAD/APP/2010/1.
- UNCTAD (2004). *Transit Trade and Maritime Transport Facilitation for the Rehabilitation and Development of the Palestinian Economy*. UNCTAD/GDS/APP/2003/1.
- UNSCO (2012). *Palestinian State-Building: An Achievement at Increased Risk*. Report to the Ad Hoc Liaison Committee. Brussels. 21 March.
- UNSCO (2011). *Palestinian State-Building: An Achievement at Risk*. Report to the Ad Hoc Liaison Committee. New York. 18 September.
- World Bank (2012). *Stagnation or Revival? Palestinian Economic Prospects*. Report to the Ad Hoc Liaison Committee. Brussels. 21 March.
- World Bank (2009). *Assessment of Restrictions on Palestinian Water Sector Development*. Sector note. April.
- WFP, FAO and PCBS (2010). *Socio-Economic and Food Security Survey: West Bank and Gaza Strip, occupied Palestinian territory*.